



ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

В.М. Олуйко*

КАДРОВІ ПРОЦЕСИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: МОЖЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ

Концепція адміністративної реформи гласить, що метою сучасного реформування державної служби в Україні є становлення справді професійної, високоефективної, стабільної та авторитетної державної служби, що здатна відповідати на виклики сьогодення¹. Без вирішення цієї проблеми осучаснення кадрів державної служби дійсне запровадження норм та цінностей демократії в якості основних підвалів подальшого державного розвитку, реальне формування повноцінного громадянського суспільства в Україні буде або взагалі неможливим, або може перетворитися на значною мірою фіктивне прикриття для зовсім інших за змістом та спрямуванням суспільних процесів. У свою чергу, це призведе не лише до деморалізації відносин, вихолощеного функціонування, формального підходу до професії державного службовця, але й, головним чином, до незадовільно низького рівня якості надання державних та громадських послуг населенню, зокрема, і до підриву іміджу й авторитету державної влади, в цілому.

На сучасну державу — як наймача та роботодавця — покладається завдання постійного піклування про “людський капітал”, який перебуває у неї на службі. Постійність такого завдання пояснюється, на нашу думку, передовсім особливостями кадрів державної служби, які являють собою наділений владними повноваженнями особливий прошарок населення, який виступає суб’єктом управління до соціальних, економічних, політичних систем, з якими державним службовцям потрібно взаємодіяти на місцевому рівні.

Поряд з особливостями застосування знань, енергії та праці кадрів на державній службі, визначальними особливостями державних службовців науковці визнають такі²:

а) виконувана ними праця виражається в обґрунтуванні цілей та напрямів суспільного розвитку, конкретній організації та регулюванні суспільної життєдіяльності (публічних відносин),

© Олуйко В.М., 2005

* голова Наглядової ради Хмельницького університету управління та права, народний депутат України, кандидат наук з державного управління, доцент

¹ Адміністративна реформа в Україні // Український правовий часопис. — 1999. — Вип. 4. — С. 19.

² Американский менеджмент на пороге XXI века / Дж. Грейсон младший, К. О’Делл. — М.: Экономика, 1991. — С. 204.



свідомості, поведінки та діяльності мільйонів людей (упорядкування приватних зв'язків);

б) їхня праця — інтелектуальна, психологічно насичена, дуже відповідальна. Вона полягає в основному в осмисленні та продукуванні надзвичайно складної управлінської інформації та впливі на людей;

в) в усіх їхніх зусиллях імпліцитно (внутрішньо властиво) проявляється державна влада, яка надає їм авторитету і належної гарантії;

г) наукові знання, мистецтво і досвід таких людей не створюють безпосередньо споживацькі цінності і не задовольняють індивідуально-особистісні потреби, але формують особливий духовно-матеріальний “продукт”, який забезпечує раціональність, гармонійність та ефективність суспільних відносин, явищ і процесів;

д) виконувана персоналом державного управління праця є високопрофесійною і пред'являє до кожного з її суб'єктів (виконавців) жорсткі вимоги щодо підготовки, особистісних талантів, поведінки і спілкування з людьми.

У зв'язку з цим, ми вважаємо, що серед першочергових завдань осучаснення державного управління чи не найосновнішим викликом сьогодення виступає проблема індивідуалізації особистості в процесі виконання професійної діяльності в органах державної влади. Це надзвичайно важливо саме тому, що “поцінування людини, як неповторності, в контексті державної служби веде до формування належного образу державного службовця, насамперед, як людини з яскраво вираженими особистісними якостями — ініціативністю, власною позицією, повагою до інших як до особистостей, здатністю приймати виважені рішення, реалізовувати їх на практиці та нести за них особисту відповідальність”³.

Зазначимо, що таке виявлення людини у професії — компетентність, професіоналізм, ставлення до результатів роботи, утвердження себе у творчій праці..., моральна задоволеність життям у колективі, спілкуванням, відносинами, що виникають у процесі професійної діяльності, безпосередньо впливають на загальну комфортність існування індивіда взагалі, вагомою складовою якої є і моральна комфортність⁴. Причому, важливо брати до уваги той факт, що витоками розвитку особи є спосіб життя організації, основні ціннісні принципи, культурне середовище, характер відносин у колективі. Це надзвичайно важливо нині, оскільки в реальній практиці у будь-якому управлінському колективі біля 64% співробітників ідентифікують себе з “білкою в колесі”, 10-17% — з “гвинтиком” у механізмі управління і лише 1,5 — 2% вважають себе генераторами ідей та ініціаторами нових починань⁵.

На думку Г.В. Атаманчука⁶, особливе значення належить системі безперервного розвитку державних службовців з такими її складовими елементами як:

1) формуюча роль колективу державного органу за місцем служби (його повсякденний соціально-психологічний та професійний вплив);

2) структура наскрізного (від вступу на службу до виходу на пенсію) професійного росту кожного державного службовця;

3) участь суспільної думки у спостереженні за виконанням посадових функцій та поведінкою державних службовців.

Стабілізація апарату органів державної влади на основі професіоналізму та компетентності державних службовців, які стають запорукою ефективного вирішування ними нагальних завдань в економічній, гуманітарній, соціальній сферах суспільного буття України виступає центральною

³ Нижник Н.Р., Цветков В.В., Леліков Г.І., Крупчан О.Д., Дубенко С.Д., Ткачук П.М., Немировський Я.В. Державний службовець в Україні (пошук моделі). — К.: Ін-Юре, 1998. — С. 152.

⁴ Там само. — С. 125.

⁵ Там само. — С. 83.

⁶ Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие. — М.: ОАО «НПО Экономика», 2000. — С. 211-212.



проблемою зміцнення української державності. Від рівня професійної компетентності, діловитості, прогресивних орієнтацій та інноваційно-творчої активності державних службовців безпосередньо залежать соціально-економічні процеси, що відбуваються в сучасному українському суспільстві, а ефективність функціонування виробничих, господарських, соціальних структур стає запорукою життєздатності держави. Якісні та кількісні характеристики кадрів державної служби, рівень їхньої професійної освіти, досвід, ділові та моральні риси безпосередньо впливають на можливість і здатність державної служби забезпечувати ефективний взаємозв'язок владних структур з суспільством, здійснювати управлінські функції, дотримуючись при цьому інтересів, прав та свобод громадян⁷.

Словникові дефініції підтверджують значення та необхідність професіоналізму для професії державного службовця як специфічного виду суспільної діяльності: “професіоналізм — висока майстерність, глибоке оволодіння професією, якісне, професійне виконання працівником своїх функцій і обов'язків”; “професія — ...комплекс об'єднаних загальною назвою теоретичних знань, умінь і трудових навичок, набутих у процесі навчання в спеціальних навчальних закладах і під час практичної роботи...”⁸; “професіоналізм — висока майстерність, професіональне виконання своєї справи, глибокі професійні знання”, “професіонал — майстер своєї справи”, “професія — вид трудової діяльності, що вимагає певних знань, трудових навичок, умінь, щоб кваліфіковано виконувати певну роботу; предмет постійних занять людини”⁹; “професія — соціальний феномен, що існує у вигляді специфічних, як правило, інституціалізованих форм — свідомості, діяльності, відносин, а також норм, цінностей та організацій, що пов'язані із систематичним виконанням індивідами суспільно корисних дій”¹⁰.

Актуальності набуває нині постійний аналіз та наукове обґрунтування кадрових процесів у державній службі. Саме такий підхід до цих процесів дозволить визначити шляхи досягнення оптимального складу кадрів державної служби, за якого їх якісні та кількісні характеристики відповідатимуть вимогам займаної посади, стануть необхідною умовою успішного виконання функцій, зокрема, та досягнення цілей державної служби, в цілому.

Актуальність наукового підходу до кадрових процесів у державній службі пояснюється, на нашу думку, ще й тим, що останнім часом кадрові процеси в органах державної влади почали носити дещо хаотичний, суперечливий, необґрунтований характер, коли при відборі, розстановці та просуванні кадрів переважає суб'єктивістський підхід, політична і партійна ангажованість, а нерідко, й одноосібне, монопольне рішення про кадрові призначення та переміщення. Очевидно, що такий підхід до вирішення кадрових питань, на жаль, ні якою мірою не сприятиме ефективному функціонуванню органів державного управління та виконанню ними завдань, соціально значимих для українського суспільства.

Складність регулювання кадрових процесів пояснюється постійністю кадрових змін, яка спричинена такими факторами: осучасненням особистісних характеристик кадрів, розширенням та ускладненням завдань державної служби, виникненням нових потреб у певному професійному досвіді, знаннях, рівні певних здібностей та можливостей. Зрозуміло, що з метою врахування та аналізу цих процесів необхідними стають дієві, науково обґрунтовані та закріплені нормативно-правовими актами, інструменти управління змінами кадрового стану державної служби.

⁷ Тартыгашева Г.В. Механизмы регулирования кадровых процессов и отношений в органах государственной власти // Государственная служба России: проблемы становления и развития. Материалы методологического семинара. — М., 2001. — С. 215-216.

⁸ Економічна енциклопедія: У трьох томах. / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. — К.: Академія, 2002. — Т. 3. — С. 140.

⁹ Енциклопедія бізнесмена, економіста, менеджера / За ред. Р. Дяківа. — К.: Міжнародна економічна фундація, 2002. — С. 486.

¹⁰ Філософський енциклопедичний словник. — К.: Абрис, 2002. — С. 531.



Правове регулювання кадрових процесів у системі державної служби набуває особливого значення, оскільки, по-перше, повноваження державного службовця визначаються законом, по-друге, він діє від імені держави. Оскільки персонал державної служби є об'єктом безпосереднього державного управління, то його діяльність і відносини, що виникають в процесі проходження ним державної служби, повинні регулюватися правовими нормами, дотримання яких забезпечується державою.

Важливими засобами впливу на кадрові процеси та їх регулювання є сучасні кадрові технології та кадрові відносини. Кадрові технології являють собою сукупність певних дій, прийомів, операцій щодо статусу та характеристик персоналу державної служби. За їх допомогою визначаються важливі елементи проходження кар'єри державними службовцями, зокрема: відповідність працівників характеру виконання службових обов'язків, ефективність праці службовців, рівень відповідності ділових, професійних та особистісних рис потребам конкретної організації, планування та управління кар'єрним просуванням, підвищення кваліфікації, перепідготовка, оцінювання, відбір та підбір персоналу, оновлення і змінюваність кадрів. Закріплення кадрових технологій нормативно-правовими актами регулює взаємні зобов'язання між державними службовцями та єдиним їхнім роботодавцем — державою.

Використання низки кадрових технологій для аналізу особистості державного службовця спрямовується, між іншим, на те, щоб доповнити аналіз їх юридичної відповідності займаній ним посаді. Тим не менше, у цьому плані необхідне певне доопрацювання, оскільки дані процедури практично не розкривають громадянську та моральну сторони особистості державного службовця.

Останнім часом у сфері державної служби існує проблема некоректного використання кадрових технологій з метою розправи над неугодними службовцями. Саме через це на часі є вироблення певних заходів захисту інтересів державних службовців. До того ж, кадрові технології повинні застосовувати професійні, незацікавлені в суб'єктивних результатах, працівники, які володіють спеціальними знаннями та досвідом роботи з кадрами. Такий підхід до використання кадрових технологій унеможливить прийняття волонтаристських, упереджених кадрових рішень.

Поділяючи точку зору М. Грачова, ми вважаємо, що в основі роботи з кадрами, орієнтованими на принцип розвитку потенційних людських можливостей, мають бути покладені такі основні вимоги:

- повага індивідуальності і цілісності кожної людини шляхом заохочення високої продуктивності праці;
- створення та підтримання атмосфери пошуку, творчості, активності у здійсненні управлінських рішень;
- створення умов для реалізації прав людини;
- відповідальність за навчання, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу;
- заохочення випадків прийняття на себе відповідальності в складних ситуаціях;
- створення умов для розвитку творчих здібностей;
- впровадження справедливої системи оплати праці, просування по службі;
- комплексна експертиза діяльності: як по процесу, так і по результату;
- підтримання відповідальності за якість роботи і долю організації, установи, підприємства;
- довірливі та поважливі відносини роботодавця і працівників.

Основними принципами кадрових процесів, як і кадрової політики в цілому, є такі:

- гуманізм, який передбачає: повагу особистості громадян, які знаходяться на службі державі, гарантований розвиток їхньої ініціативи, здібностей і професійних навичок, захист конституційних прав і свобод, честі та гідності людини, заборону будь-яких форм дискримінації;
- наукова обґрунтованість якісних та кількісних характеристик кадрового корпусу державної



служби, вимог до професійних та особистісних рис державних службовців, їх відповідність можливостям і перспективам розвитку суспільства і держави;

- легітимність процесу формування і визначення змісту кадрової політики, всебічне і повне правове забезпечення кадрових технологій, всього комплексу заходів щодо управління персоналом у сфері державної служби;

- моральний характер кадрової політики, кадрової роботи, кадрових технологій, неприпустимість подвійних стандартів у процесі відбору, підбору, навчання, оцінювання, професійного росту кадрів;

- цілеспрямованість управління професійним ростом кадрів.

Кадрові відносини розуміються нами як система зв'язків, взаємодій між суб'єктом управління — керівником, в компетенцію якого входить вирішення кадрових питань, і персоналом органів державної влади щодо оцінювання, посадового переміщення, професійного розвитку і затребуваності досвіду кожного службовця в організації. Кадрові відносини виступають частиною трудових відносин, що регулюються, встановлюються державою і відображаються в законодавстві.

Особливість кадрових відносин у сфері державної служби полягає в тому, що, з одного боку, законодавством встановлюються більш жорсткі вимоги до державних службовців і певного роду обмеження, пов'язані з виконанням ними службових обов'язків, а з другого — законодавство надає певні пільги та соціальні гарантії службовцям саме у зв'язку з виконанням ними державної служби. Такі законодавчо визначені, об'єктивно правомірні вимоги до державних службовців необхідні для підтримання високого рівня апарату державної влади. До того ж, державні службовці розглядаються як працівники, що добровільно вибрали основним видом своєї професійної діяльності служіння народу, громадянину, споживачу державних послуг.

Доцільно відзначити, що погляд на кадрову політику через призму кадрових процесів та кадрових відносин у сфері державної служби дозволяє визначити її як стратегію держави щодо формування, розвитку і забезпечення затребування її кадрового потенціалу. Таке визначення дозволяє виділити пріоритетні напрями у здійсненні кадрової політики:

1. Створення нормативно-правових основ кадрової політики, забезпечення легітимності її формування і реалізації.
2. Підвищення ролі кадрових служб державних органів та удосконалення їхньої діяльності.
3. Формування дієвого механізму підбору кадрового складу, застосування сучасних технологій управління розвитком державних службовців.
4. Удосконалення системи професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців.
5. Підвищення престижу державної служби, запровадження дієвих механізмів стимулювання, соціального захисту і підвищення відповідальності службовців.
6. Створення системи соціального контролю над процесами формування і реалізації державної кадрової політики.
7. Розробка системи критеріїв ефективності кадрової політики і комплексу показників розвитку кадрового потенціалу органів державної влади.
8. Сучасне інформаційне забезпечення процесів формування і реалізації кадрової політики.

Стабільність кадрового складу державної служби досягається також шляхом підвищення професійного рівня персоналу за допомогою навчання, перепідготовки, підвищення кваліфікації, стимулювання потреби в самоосвіті та самовдосконаленні. Професійний розвиток державних службовців є складний механізм формування, відтворення кадрового корпусу органів влади та управління, що володіє професійними, діловими і моральними рисами, здатністю діяти в інтересах



суспільства, громадян, держави. Якісне виконання посадових обов'язків на державній службі вимагає високого рівня освіти, ґрунтовних професійних і спеціальних знань, певних психофізіологічних характеристик, наявності високих моральних принципів та установок поведінки. Очевидно, що розвиток особистості державного службовця включає формування у нього потреби в постійному підвищенні кваліфікації та професійному самовдосконаленні.

Неузгодженість процесів підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та використання працівників державної служби, не розробленість організаційного механізму, який встановлює необхідність конкретних кваліфікаційних вимог для посадового просування, не забезпечують особистої зацікавленості працівників у постійному професійному самовдосконаленні.

Таким чином, ми можемо зробити висновок про те, що глибокий аналіз кадрових процесів повинен бути покладений в основу кадрового моніторингу та прогнозування розвитку кадрового потенціалу державних органів. При цьому, пріоритетними напрямками мають бути визнані такі:

- розробка і впровадження системи професійної орієнтації та відбору в апарат професійно перспективних працівників;
- формування системи професійної освіти, реалізація заходів щодо підвищення її якості та ефективності навчання, усестороннє науково-методичне забезпечення навчального процесу;
- створення сприятливих умов та гарантій для прояву державними службовцями своїх професійних та особистісних рис.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права
(протокол № 10 від 20 травня 2005 року)*

